

Ministre de l'Économie et des Finances  
République du Sénégal

# Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Etude de cas pour le Sénégal

## Note de synthèse

*Préparé par l'équipe d'évaluation :*

Guay, Madeleine – Consultante canadienne

Meier, Werner – Consultant canadien

Ndiaye, Amacodou – Consultant sénégalais

Niang, Birahim Bouna – Consultant sénégalais

Le rapport a été revu sur certains points pour prendre en compte des omissions constatées ou des corrections omises au cours des travaux du Groupe National de Référence et de l'atelier des 24 et 25 janvier 2008

### Note de synthèse

La première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (DP) s'est déroulée à l'automne 2007 dans dix agences de développement bilatérales et multilatérales et dix pays partenaires bénéficiaires de l'aide. Le Sénégal s'est proposé volontaire pour favoriser la mise en œuvre de la DP et ainsi apporter des contributions concrètes au 3e Forum de haut niveau prévu à Accra en septembre 2008.

Cette évaluation donne suite à l'enquête réalisée en 2006 et cherche à déterminer si les parties prenantes, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF), le gouvernement du Sénégal et les autres acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires, ONG etc.) travaillent réellement à honorer leurs engagements aux termes de la DP. L'approche consiste à évaluer l'utilité de la DP ainsi que le comportement des PTF et du gouvernement à l'aide de questions tirées des mandats aux échelons international et national (Sénégal), sur la base d'un échantillon de neuf interventions au développement dans les secteurs ciblés de l'éducation, de l'agriculture, de la gouvernance économique et de l'appui budgétaire. Au total, onze PTF, treize structures gouvernementales et douze autres acteurs nationaux ont été interrogés sur leurs pratiques dans le cadre des interventions au développement sélectionnées.

Les résultats de l'évaluation au Sénégal indiquent que des changements sont en branle. Les PTF les plus avant-gardistes en sont au stade de l'expérimentation de nouveaux modes de livraison de l'aide dans certains secteurs (éducation et stratégie de lutte contre la pauvreté), tandis que le gouvernement amorce les changements requis par la mise en œuvre de la DP. À cet égard, il implique surtout les structures centrales, notamment dans le cadre des réformes des systèmes de gestion budgétaire et financière, jugées les plus critiques pour la mise en œuvre de la DP. Par ailleurs, on constate que les autres acteurs nationaux demeurent nettement à l'écart du processus de la mise en œuvre de la DP, autant par manque d'information qu'en raison de l'absence de mécanismes visant à les impliquer.

Les PTF affirment tous appuyer les principales stratégies nationales, notamment les mieux maîtrisées, telles que le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), le Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) ou le Programme national de bonne gouvernance (PNBG). De son côté, le gouvernement indique allouer près de la moitié de son budget de 2008 (soit 49,3 % contre 46 % en 2007) aux ministères qui ont élaboré des cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) en vue de traduire les stratégies nationales en

programmes opérationnels axés sur les résultats, comme le proposent les engagements du partenariat de la DP. Les PTF considèrent toutefois que certaines stratégies sectorielles, comme celles en agriculture, restent à améliorer, tandis que le gouvernement estime que certaines stratégies demeurent peu, voire non appuyées. La société civile déplore le manque de concertation et de participation.

Des actions sont prises de part et d'autre pour favoriser l'alignement et l'harmonisation. Le gouvernement s'est largement approprié les travaux de réforme des finances publiques et du système de passation des marchés (exercices CFAA et CPAR). Un arrangement-cadre entre le gouvernement du Sénégal et les PTF relatif aux appuis budgétaires (ACAB) a été approuvé en janvier 2008. Un plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide a récemment été soumis à l'approbation du gouvernement et des PTF. Certains PTF indiquent avoir augmenté ou vouloir accroître leur recours aux systèmes nationaux, et ce malgré leur méfiance envers les systèmes et/ou pour des raisons stratégiques. En effet, pour plusieurs d'entre eux, le recours aux systèmes est un moyen en soi de les renforcer. Le gouvernement estime toutefois que le recours aux systèmes par les PTF est encore faible. Il est vrai que les PTF hésitent généralement à faire reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales, les institutions et les procédures du gouvernement. Sur la cinquantaine de PTF œuvrant au Sénégal, seuls les Pays-Bas, la Commission européenne (CE) et l'Agence française de développement (AFD) ont adopté des appuis programmes reposant sur des mécanismes communs. La plupart préfèrent adopter des montages financiers individualisés, ce qui ampute les avantages potentiels des approches programmes et s'apparente alors aux modes de gestion de projets. Ainsi, malgré une certaine volonté, les PTF ne sont pas parvenus à un consensus afin d'implanter l'approche des paniers communs ou « basket funding ».

Autant les PTF que le gouvernement s'interrogent actuellement sur le rythme des changements et le niveau d'organisation requis pour généraliser le recours aux systèmes nationaux. Ils estiment d'ailleurs que le recours aux unités de gestion parallèles (UGP) est encore nécessaire pour garantir des résultats, notamment pour certains secteurs ou lors de la mise en œuvre des programmes de renforcement de capacités, vu les difficultés liées à la règle du « service fait » et du niveau des per diem. Il sera nécessaire à l'avenir que les parties prenantes s'entendent sur le rythme de la mise en œuvre de la DP et définissent les priorités quant aux éléments de réformes nécessaires.

Le respect des principes de la DP exige un rapprochement des parties prenantes, une intensification du dialogue politique et une plus grande concertation entre les PTF et le gouvernement du Sénégal. Les PTF attendent d'ailleurs beaucoup de l'implication du gouvernement dans le rôle de coordination qui lui revient. Le gouvernement souhaite, quant à lui, un meilleur appui des PTF pour renforcer ce rôle et certains élé-

ments clés du principe de l'appropriation, dont le processus d'élaboration des cadres de dépenses à moyen terme. Il estime que de façon générale, le coût de la mise en œuvre de la DP a été sous-évalué, notamment au niveau de la coordination et des réformes nécessaires. Une mise à niveau des structures gouvernementales, notamment des structures sectorielles, serait d'ailleurs requise pour assurer le succès du processus. Du côté des PTF, les procédures et outils de gestion sont encore très mal adaptés aux nouveaux modes de livraison de l'aide, ce qui s'avère un obstacle important au respect des engagements par plusieurs PTF. Par ailleurs, les PTF disposant d'une organisation du travail décentralisée, accompagnée d'une plus grande délégation de pouvoir, semblent avoir une plus grande facilité à mettre en œuvre les engagements de la DP.

Les PTF estiment que les changements de processus, notamment pour ce qui concerne la responsabilité partagée dans le cadre de l'ACAB et une révision conjointe du Document de stratégie de réduction de la pauvreté, permettront aux acteurs de réduire les coûts de transaction. C'est pourquoi les Pays-Bas ont totalement embrassé les nouvelles pratiques, estimant en retirer des avantages certains tels une gestion moins coûteuse en temps et en ressources et une aide plus efficace. Toutefois, l'impact de la DP reste faible pour le moment et, selon les Pays-Bas, plus les PTF tarderont à adopter les nouvelles approches, plus il faudra attendre avant de bénéficier des effets escomptés. Au sein des ministères, l'approche projet concurrence l'approche programme pour l'allocation des ressources, non seulement du fait de leur avantages mais aussi pour leur facilité d'opérationnalisation. Cela explique la mise en place encore récente de « trust fund » de type projet, comme dans le cadre du Projet de coordination des réformes financières et budgétaires (PCRFB) ou du Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF). L'aide n'apparaît pas plus efficace pour le moment. Soit il est encore trop tôt pour se prononcer, soit trop d'ajustements sont encore nécessaires.

### **Principaux constats et recommandations** *(Atelier des 24 et 25 janvier 2008 à Dakar)*

1 – Constats sur les engagements et les indicateurs de la Déclaration de Paris sont quelquefois mal compris et généralement mal connus.

#### **Recommandations**

- Elaborer et mettre en œuvre une politique de communication nationale, notamment en faveur des autres acteurs nationaux ;
- Inscrire la question des indicateurs, notamment les plus problématiques portant sur l'alignement, pour examen à l'ordre du jour dans le cadre du Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide afin de voir leur faisabilité ;
- Élaboration d'études ou d'analyses empiriques sur le bien-fondé de la DP ;
- Ajouter un indicateur de décentralisation de l'aide publique ;

- Insister sur la question de la participation des acteurs locaux ;
- Valoriser des structures de contrôle démocratique au niveau national et régional (ex. des observatoires) ;
- Accélérer l'adoption du Plan d'action sur l'efficacité de l'aide et mettre en place un mécanisme efficace et participatif de mise en œuvre et de suivi/évaluation du plan d'action.

2 – Constats sur l'appropriation : L'approbation s'avère partielle et encore trop centrée sur l'administration, l'ouverture à la participation des autres acteurs reste restreinte et l'appui des PTF est sélectif.

### **Recommandations**

- Placer la coordination politique de la DP sous le ressort de la Primature dans le cadre du dispositif institutionnel du DSRP ;
- Clarifier et renforcer les rôles techniques des structures du MEF directement impliquées dans la mise en œuvre de la DP ;
- Renforcer la CSPLP dans ses fonctions de conseil au MEF et d'appui à la coordination de la mise en œuvre optimale de la stratégie de réduction de la pauvreté et dans son rôle de suivi de la mise en œuvre de la DP ;
- Organiser la participation des autres structures nationales, notamment la société civile au sens large, les parlementaires, les syndicats de travailleurs et de patrons et les collectivités locales en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ;
- Ériger ou redynamiser les cellules de planification au sein des ministères techniques ;
- Renforcer le dialogue politique en organisant et en planifiant les discussions entre le gouvernement, les acteurs non étatiques et les PTF.

3 – Constats sur l'alignement : L'utilisation des systèmes nationaux est encore insuffisante.

### **Recommandations**

- Finaliser et adopter le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide avant fin février 2008 en prenant en compte les recommandations de l'évaluation et des travaux de la société civile et en priorisant les actions à entreprendre ;
- Activer les réformes des finances publiques, notamment opérationnaliser le système de passation des marchés publics, afin de lever la contrainte principale à l'utilisation des systèmes nationaux ;
- Limiter les recours au préfinancement par l'Etat.

4 – Constats sur l'harmonisation : D'importants efforts d'harmonisation sont entrepris dans des secteurs clés comme l'éducation, mais dans la pratique, la plupart des PTF utilisent encore des montages financiers individualisés.

### **Recommandations**

- Poursuivre le processus de transformation des modes de livraison de l'aide pour adopter les approches fondées sur les programmes et les appuis budgétaires ;
- Accélérer la réalisation des activités retenues, notamment en opérationnalisant le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide, l'arrangement-cadre sur les appuis budgétaires (ACAB), les conclusions de l'étude sur la comptabilisation des flux d'aide, etc. ;
- Adapter les procédures et outils de gestion des partenaires au développement qui constituent un obstacle important au respect des engagements ;
- Prévoir des ressources dans les activités de mise en œuvre de la DP pour un volet de coordination.

5 – Constats sur la gestion axée sur les résultats : La GAR est de plus en plus une pratique de gestion répandue dans les organisations gouvernementales, les PTF et certains autres acteurs nationaux.

### **Recommandations**

- Appuyer le processus des Cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) ;
- Partager les expériences du gouvernement et des autres partenaires au développement en la matière.

6 – Constats sur la Responsabilité mutuelle : Les diverses parties prenantes sont de plus en plus conscientes de leur coresponsabilité.

### **Recommandations**

- Développer une dynamique d'appropriation, de partage des expériences et de diffusion des bonnes pratiques aussi bien entre structures du gouvernement qu'entre les PTF en vue d'aplanir les divergences et d'améliorer la mise en œuvre de la DP ;
- Définir et délimiter de manière claire les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes tout en créant une dynamique de groupe et de solidarité pour atteindre les résultats ;
- Faciliter le contrôle citoyen à travers notamment le financement public d'évaluations initiées par les autres acteurs nationaux.

7 – Constats sur les capacités de mise en œuvre de la DP : Le potentiel de capacités de mise en œuvre de la DP existe, mais est encore faiblement mobilisé notamment au niveau du gouvernement.

### **Recommandations**

- Coordonner les actions de renforcement des capacités et promouvoir la concertation pour donner à la DP une dimension nationale ;
- Appuyer les ministères techniques dans la compréhension de leur rôle et mission par rapport à la Déclaration de Paris ;

- Procéder à une plus grande décentralisation de la prise de décision des PTF du siège vers les bureaux pays ;
- Définir et mettre en œuvre un programme de renforcement des capacités aussi bien pour le gouvernement que pour les autres acteurs nationaux ;
- Renforcer l'harmonisation des efforts dans le renforcement des capacités techniques ;
- Renforcer et institutionnaliser la concertation entre les parties prenantes ;
- Mieux définir la notion de renforcement de capacités de mise en œuvre de la DP ;
- Renforcer les capacités de mise en œuvre de la DP de tous les acteurs (Parlement, ministères sectoriels, collectivités locales, OSC, etc.).

8 – Constats sur les motivations : Les systèmes de motivations actuels ne sont pas liés à la mise en œuvre de la DP.

**Recommandation**

- Analyser la pertinence ou la faisabilité de la mise en place d'un système d'incitations intrinsèque à la DP, c'est-à-dire, de nature à faciliter son opérationnalisation.